

KERETAKAN OTORITARIANISME ORDE BARU DAN PROSPEK DEMOKRATISASI

Oleh : Pratikno*

Intisari

Tulisan ini membahas dua pertanyaan utama, yaitu mengapa otoritarianisme Orde Baru mengalami keretakan, dan bagaimana prospek demokratisasi di Indonesia berangkat dari puing-puing politik yang diwariskan Orde Baru. Penulis mengajukan argumentasi bahwa keretakan otoritarianisme Orde Baru disebabkan oleh dua hal utama. Pertama, negara pada rejim Orde Baru mengalami krisis sumber kekuasaan politik secara signifikan, negara tidak mempunyai energi yang cukup untuk mengontrol masyarakat. Kedua, peningkatan ketidakpuasan masyarakat yang tahun-tahun terakhir dan pada saat yang sama penguatan kelembagaan dalam masyarakat akhirnya mendorong proses pelembagaan politik di tingkat masyarakat untuk melakukan resistensi dan perlawanan terbuka kepada negara. Namun demikian, demokrasi tidak serta merta menggantikan otoritarianisme politik yang sedang retak. 'Orang dalam kekuasaan' akan menjadi proponent kelangsungan rejim Orde Baru. Melalui sumber daya ekonomi dan akses kepada kekuasaan negara, 'orang dalam kekuasaan' ini akan dengan membangun wacana tandingan terhadap wacana demokrasi dan membeli loyalitas dari rakyat.

Pengantar

Sosok sistem politik Orde Baru yang digambarkan oleh para peneliti politik Indonesia, selama dua puluh tahun terakhir ini tidak terdapat pergeseran yang berarti. Puluhan studi yang pernah dilakukan telah melahirkan belasan label tentang politik Indonesia. Beberapa label ternama meliputi antara lain "state-qua-state" yang diberikan oleh Benedict Anderson, "bureaucratic polity" oleh Karl D. Jackson, "bureaucratic pluralism" oleh Donald Emmerson, "bureaucratic authoritarianism" oleh Dwight King, dan "limited pluralism"-

* Staf pengajar pada jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol; Magister Administrasi Publik; dan Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada; serta peneliti pada *Center for Local Politics and Development Studies*, Yogyakarta.

nya William Liddle (MacIntyre 1990). Walaupun terdapat perbedaan pendapat antar mereka dalam menggambarkan politik Orde Baru, namun mereka sependapat bahwa aparatus negara mendominasi arena politik dan mengontrol masyarakat.

Pada level analisis yang lebih mikro, para analis juga percaya bahwa politik Indonesia semakin ditandai dengan sentralisasi yang semakin memuncak. Apabila pada awal Orde Baru politik Indonesia di bawah kendali kekuatan militer sebagai institusi, maka sejak awal 1980an politik Indonesia semakin tersentralisir pada kepemimpinan personal Suharto.

Setting pemahaman politik semacam inilah yang membuat pengunduran diri Suharto dari jabatan presiden pada Mei 1998 berada di luar bayangan banyak orang, termasuk para peneliti politik Indonesia. Suharto yang selama ini tak tergoyahkan pada posisi puncak singgasana politik Orde Baru serta menguasai semua sumber daya kekuasaan politik, dan mempunyai otonomi politik yang tinggi, 'tiba-tiba' saja turun dari posisinya. Hal ini menimbulkan pertanyaan serius: apakah yang melatar belakangi terjadinya pergeseran politik nasional yang terkesan sangat tiba-tiba ini. Untuk mengelaborasi pertanyaan ini, diskusi tentang sumber kekuatan otoritarianisme Orde Baru dan perkembangannya pada tahun-tahun terakhir sangat perlu untuk dilakukan.

Kemunduran diri Suharto dari jabatan presiden ini membangkitkan optimisme politik yang besar di kalangan rakyat Indonesia bahwa pintu demokratisasi telah terbuka lebar. Namun, setelah tiga bulan berlalu, apa yang terjadi selanjutnya tidak selancar apa yang dibayangkan. Membangun konsolidasi politik bagi demokratisasi ternyata tidak lebih mudah dibandingkan dengan memaksa Suharto turun. Bahkan, hal ini menjadi lebih pelik lagi tat kala pilar-pilar demokrasi harus dibangun di sela-sela pilar otoritarianisme. Permasalahan ini membawa kita untuk membahas satu permasalahan lagi, yaitu bagaimanakah prospek demokratisasi di Indonesia pasca kepresidenan Suharto.

Kekokohan Orde Baru

Pertanyaan pertama yang dibahas dalam tulisan ini adalah kemungkinan adanya kelangkaan sumber daya politik yang dialami oleh kepemimpinan Suharto menjelang pengunduran dirinya dari posisi presiden. Oleh karena

itu, pemetaan tentang sumber daya politik yang selama ini dimiliki pemerintahan Orde Baru sangat perlu untuk dilakukan.

Satu prestasi gemilang pemerintahan Orde Baru adalah kemampuannya dalam menciptakan stabilitas politik dengan pemerintahan yang kuat. Dengan kemampuan inilah kemudian Orde Baru bisa membangun landasan bagi keberhasilan di sektor lainnya, terutama mengalirnya investasi asing yang membawa pertumbuhan ekonomi makro yang menakjubkan.

Kekuasaan politik Orde Baru yang efektif tersebut berakar dari paling tidak empat sumber utama, yaitu represi fisik dan hukum, klientelisme ekonomi, wacana politik partikularistik yang mendukung otoritarianisme, dan pengembangan korporatisme negara (Pratikno, 1996).

• *Represi*

Tatkala berupaya untuk membangun konsolidasi politik di awal 1970an, kekerasan adalah instrumen utama yang dipakai oleh pemerintah Orde Baru dalam mencapai stabilitas politik. Aktivitas politik di periode sebelumnya dihancurkan dan kekuatan oposisi dibatasi. Untuk keperluan tersebut, sejumlah badan intelejen kemudian dibentuk untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat, seperti BAIS (Badan Intelijen Strategis) yang terdiri dari unsur-unsur tentara, BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen) yang banyak diisi oleh orang sipil, institusi pendidikan seperti, Lembaga Sandi Negara, atau Jaksa Agung Muda bidang intelejen (Tanter, 1990:218).¹ Badan yang menyentuh sampai tingkat pedesaan adalah BAIS, Ditjensospol (Direktorat Jenderal Sosial Politik), dan Kopkamtib (Komando Keamanan dan Ketertiban). Kopkamtib kemudian berubah menjadi Bakorstranas (Badan Koordinasi Strategis Nasional).

BAIS, yang didirikan tahun 1983, berhubungan langsung dengan markas besar ABRI dan bertugas menganalisa situasi sosial-politik nasional dan berhubungan erat dengan badan ABRI yang mengurus kontrol sosial dan politik. Sementara itu, Ditjensospol yang berada di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri, merupakan badan intelejen yang membantu kelancaran Departemen ini. Tugasnya membantu pemerintah lokal

¹ Selebihnya termasuk Kopkamtib pada tahun 1988 digantikan dengan Bakorstranas; Opsus; dan Ditjensospol Depdagri.

memelihara stabilitas daerah masing-masing. Di bawah Ditjensospol terdapat badan sejenis untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kotamadya, yang antara lain bertugas untuk menyaring calon anggota DPRD, calon Pegawai Negeri, dan mengeluarkan ijin bagi kegiatan penelitian.

Lembaga represi lainnya adalah Kopkamtib yang menempati posisi sentral selama dua dekade sebelum diganti oleh Bakorstranas tahun 1988. Dengan Keputusan Presiden tahun 1969, badan ini tidak hanya bertugas membersihkan sisa-sisa PKI, tapi juga turut menangani persoalan-persoalan yang mengancam keamanan nasional, termasuk mengawasi pers dan aktivitas mereka yang kritis terhadap pemerintah. Kopkamtib adalah organisasi dengan kekuasaan tanpa batas, dari tingkat nasional sampai lokal. Laksusda (Pelaksana Khusus Daerah) adalah Kopkamtib di tingkat daerah. Seperti disebut Tanter, "Kopkamtib membuka peluang bagi militer untuk turut mengendalikan negeri secara *de facto* lewat hukum darurat sesuka hati mereka". (Tanter, 1990: 220) Kopkamtib selanjutnya telah menjadi badan paling represif dan menakutkan yang selalu turut menyelesaikan persoalan politik di setiap organisasi kemasyarakatan, bahkan melakukan penangkapan kapan saja mereka mau.

Di lain pihak, penerapan UU Anti-Subversi (UU No 5/1969) menjadi semacam pembenar tindakan pemerintah atas nama negara untuk melindungi munculnya ideologi lain dan ancaman politik yang membahayakan Pancasila. Stabilitas dan pembangunan ekonomi telah dimanipulasi sedemikian rupa untuk mengontrol masyarakat, khususnya mereka yang kritis terhadap pemerintah. Yang dimaksud dengan tindakan subversif sendiri mencakup banyak aktivitas yang mengancam keberadaan pemerintah, yang tidak tegas batasnya (Hart 1987: 198-199). Dengan begitu luas dan tidak jelasnya definisi tindakan subversi, banyak aktivis dapat begitu saja masuk kategori subversif, tergantung interpretasi pengadilan terhadap dirinya. Hukum ini selanjutnya menjadi dasar yang sah untuk digunakannya institusi represif ketimbang menyerahkannya kepada kepolisian atau penuntut umum.

• *Klientelisme Ekonomi*

Sumber utama kedua yang dipergunakan untuk membangun otoritarianisme politik adalah klientelisme ekonomi yang berhasil dilakukan berkat melimpahnya sumber daya ekonomi dari hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya. Dengan sumber daya inilah Suharto secara efektif mampu membeli dukungan dari elit politik dan masyarakat luas.

Sebagai sebuah rejim berbasis kekuatan militer yang kesulitan memperoleh dukungan politik murni dari masyarakat, Orde Baru telah mengembangkan 'money politics' sebagai upaya untuk mendapatkan loyalitas elit politik. Insentif-insentif ekonomi ditawarkan kepada elit politik yang loyal, dan sebaliknya, kesusahan ekonomi disangsikan kepada mereka yang 'nakal'. Insentif ini antara lain berupa keistimewaan dukungan politik terhadap bisnis para loyalis, penguasaan proyek-proyek pembangunan dari pemerintah, dan keleluasaan untuk melakukan korupsi uang negara. Walaupun telah mengakibatkan inefisiensi ekonomi dan tingkat korupsi yang luar biasa, strategi ini terbukti telah menjadi salah satu instrumen ampuh bagi pemerintah Orde Baru untuk membangun loyalitas elit politik.

Strategi ini dijalankan melalui beberapa cara utama. Pertama, dilakukannya proses negara-isasi pengelolaan sumber daya ekonomi. Dengan dalih pasal 33 UUD 1945, pemerintah dan elit penguasa berusaha untuk secara ekspansif memiliki sumber daya ekonomi tersebut, atau paling tidak mengontrol pengelolaannya secara ketat. Penguasaan terhadap kekayaan yang melimpah, seperti hutan dan minyak, telah membuat negara menjadi pilar utama aktivitas ekonomi nasional. Oleh karena itu proses negara-isasi ini terus menanjak sejak pertengahan 1970an sejalan dengan peningkatan ekspor kekayaan alam Indonesia (Chalmers & Hadiz 1997).

Kedua, pemerintah melakukan sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi pada pemerintah pusat dan menempatkan pemerintah daerah sekedar sebagai pelaksana dan bahkan penonton. Oleh karena itu, salah satu implikasinya adalah pembiayaan pemerintahan daerah hampir sepenuhnya tergantung kepada subsidi dari pemerintah pusat. Sementara itu, pendapatan asli daerah hanya memberikan kontribusi sekitar 15% terhadap total belanja daerah untuk rata-rata Dati II secara nasional. Bahkan, sentralisasi ini akan nampak semakin kuat apabila memperhitungkan kenyataan bahwa alokasi sektoral melalui proyek pusat dan dekonsentrasi secara umum lebih besar dibandingkan dengan belanja daerah otonom (Devas 1989a; Rohdewohld 1995).

Ketiga, mekanisme alokasi sumber daya dilakukan dengan menempatkan pemerintah pusat pada posisi yang otonom tanpa adanya pengaruh yang berarti dari parlemen dan masyarakat. Hal ini diperparah oleh sistem pengalokasian yang tidak baku dan tidak transparan yang membuat elit pemerintah pusat

bisa memanfaatkan alokasi sumber daya keuangan untuk pembelian dukungan bagi pemerintah pusat maupun bagi elitnya.

Keempat, telah diciptakannya ketergantungan masyarakat dan individu daerah kepada negara di tingkat pusat. Bukan saja pemerintah daerah saja yang harus menunjukkan loyalitasnya kepada pusat agar memperoleh alokasi proyek yang memadai, tetapi individu pun harus membangun patronase kepada elit dan pemerintah pusat. Pegawai negeri digaji dengan standar yang sangat rendah yang tidak memungkinkan mereka untuk hidup normal. Namun demikian, pegawai negeri diberi keleluasaan untuk memperoleh tambahan *income* dari 'proyek' yang sporadis yang dikontrol oleh pemerintah atau elit atasan. Para pebisnis mempunyai ruang gerak yang terbatas, namun akan menjadi leluasa dan ekspansif apabila mampu memperoleh patron dari pusat (Muhaimin 1991; Schwarz 1994).

Secara bersamaan empat hal di atas telah membuat elit Orde Baru 'membeli' dukungan dari masyarakat. Mekanisme ini bahu membahu dengan mekanisme represi politik yang dikendalikan oleh militer, birokrasi sipil dan peradilan, serta kontrol terlembaga kepada masyarakat melalui strategi korporatisme negara.

• *Wacana Partikularistik*

Sumber kekuasaan Orde Baru ketiga adalah ideologisasi definisi partikularistik terhadap segala aspek kehidupan bernegara untuk melegitimasi otoritarianisme. Definisi partikularistik tentang demokrasi yang diberi nama Demokrasi Pancasila², definisi tentang hak asasi manusia, tentang tanggung jawab warga negara, dan lain-lain, telah membangun 'keabsahan' politik rejim otoriter Orde Baru secara moral. Keabsahan ini diperoleh dengan mempermainkan standar moralitas, dan bukan memperbaiki diri untuk memenuhi standar moral tertentu.

² Dengan terminologi ini pemerintah Orde Baru berusaha mengatakan bahwa demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi liberal, dan bukan pula semua jenis demokrasi lainnya. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi Indonesia yang dilandasi oleh kultur bangsa Indonesia. Pengertian ini, pada tataran konseptual, seakan-akan tidak terlalu bermasalah. Namun, yang jelas, pemerintah Orde Baru telah mendominasi pendefinisian Demokrasi Pancasila ini demi politik otoritarianismenya.

Apabila politik represi (*management of fear*), dan klientelisme ekonomi adalah mekanisme kontrol terhadap perilaku politik, maka politik wacana merupakan mekanisme kontrol terhadap persepsi dan pola pikir partisipan politik. Dalam konteks inilah pemerintah Orde Baru berhasil membangun 'legitimasi'nya dengan mensosialisasikan beberapa wacana baru, seperti pembangunan, stabilitas politik, integrasi nasional, kegagalan demokrasi liberal, dan lain-lain.

Atas nama apa yang dikatakan sebagai 'pembangunan', pemerintah bisa menindas rakyat kecil yang menolak melepaskan hak kepemilikan tanahnya dengan harga yang murah. Atas nama 'stabilitas politik', petugas keamanan berhak untuk membubarkan sekelompok mahasiswa yang berdiskusi mengenai nasib bangsanya. Atas nama integrasi nasional, pemerintah pusat bisa terus mendominasi pelaksanaan proyek sampai ke tingkat desa. Dan melalui narasi-narasi tentang kegagalan demokrasi liberal di tahun 1950an, rakyat didorong untuk tidak mencita-citakan kembali demokrasi 'Barat' itu (Bouchier 1994). Wacana-wacana ini telah dirajut dengan sukses oleh Orde Baru melalui berbagai macam media, mulai dari pelajaran sejarah perjuangan di tingkat SD sampai SLA, sinema-sinema perjuangan, sampai kepada kontrol pemerintah yang ketat kepada media massa. Wacana dominan yang berhasil dibangun ini pada gilirannya meminggirkan wacana-wacana alternatif (*counter discourse*) yang ditawarkan kaum intelektual dan aktivis politik.

Definisi tentang peran militer dalam politik juga bisa dilihat sebagai wacana politik yang sangat krusial dalam pembangunan politik di Indonesia. Tat kala wacana demokrasi liberal secara umum menolak intervensi militer dalam politik, Indonesia selama lebih dari empat dasa warsa terakhir ini justru berhasil membangun wacana yang menuntut kehadirannya melalui pengembangan konsep dwifungsi.

Istilah dwifungsi ini telah sangat akrab di telinga publik Indonesia, dan secara konsisten digunakan untuk menjelaskan keterlibatan personil militer dalam kehidupan dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial. Dominasi ini bukan saja substansial dalam arti jumlah pos-pos politik yang diduduki personil militer, tetapi yang lebih penting adalah dominasinya dalam kedudukan-kedudukan yang strategis dalam politik Indonesia.

• *Korporatisme Negara*

Sumber energi otoritarianisme Orde Baru yang keempat adalah jaringan korporatisme negara yang 'menyalurkan' partisipasi masyarakat menjadi mobilisasi politik yang terkontrol. Penunggalan kelompok-kelompok profesi dan kepentingan yang ke bawah menempati posisi penting di hadapan anggotanya, namun ke atas, organisasi ini sangat rentan terhadap intervensi negara.

Organisasi perwakilan ini terdiferensiasi berdasarkan fungsi dan profesi anggotanya (MacIntyre 1990:23). Pengusaha, buruh, petani, guru, dan wartawan diwadahi organisasi-organisasi profesi yang dikontrol ketat oleh pemerintah. Tiap organisasi harus mengontrol anggotanya dan memobilisasi dukungan untuk pemerintah". Selanjutnya bisa dibayangkan bagaimana makin terbatasnya partisipasi masyarakat secara sadar.

Organisasi tersebut ada yang memang dibentuk Orde Baru dan ada yang merupakan hasil campur tangan. PWI, GUPPI dan Sekber Golkar tergolong yang kedua. Organisasi-organisasi ini mendapat 'fungsi' baru setelah diintervensi. Sementara itu, KADIN, MU, KORPRI adalah organisasi dengan kategori pertama. Hampir semua organisasi telah dicampuri pemerintah, terutama saat pemilihan ketua. Se jauh ini pemerintah telah berhasil menempatkan orang-orangnya pada posisi penting di tiap organisasi. Posisi kunci PWI periode 1988-1993 adalah pejabat senior ABRI yang sebelumnya berkarier di Kopkamtib. Tak heran kemudian saat mereka melontarkan pernyataan akan makin tingginya resiko politik akibat makin meningkatnya kebebasan politik dan keterbukaan (Hill 1994: 67).

Pemerintah menyatakan bahwa organisasi buaatannya adalah satu-satunya organisasi perwakilan untuk tiap kelompok fungsional. Yang berhubungan dengan buruh, hanya SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) yang dianggap legal. PWI adalah organisasi para wartawan. Di tahun 1989 dinyatakan bahwa hanya PWI yang berhak mengeluarkan kartu pers bagi para wartawan. "Pejabat PWI bertindak sebagai 'penjaga gerbang' wartawan dalam mengontrol pencarian akses usaha" (Hill 1994:69). Untuk bisa terlibat dalam tender-tender proyek milik pemerintah, seorang pengusaha harus menjadi anggota KADIN.

Peluang Demokratisasi

Empat sumber daya politik yang dikemukakan di atas telah terbukti menjadi sumber energi yang besar bagi elit Orde Baru di bawah Suharto untuk membangun otoritarianisme politik sampai awal 1990an. Sampai dengan saat itu elit militer masih mempunyai otonomi yang tinggi untuk melakukan represi politik, di samping melimpahnya sumber daya ekonomi yang memungkinkan pemerintah untuk membangun klientelisme ekonomi. Namun, perkembangan yang terjadi sejak pertengahan 1990an menunjukkan fenomena yang berbeda.

• *Krisis Otoritarianisme*

Tidak seperti pada era awal Orde Baru sampai dengan 1980an, kekerasan militer sejak saat itu tidak bisa lagi digunakan secara terbuka. Mulai dengan awal 1990an, isu tentang pelanggaran hak asasi manusia telah menjadi dirkursus penting di tingkat global untuk melawan sistem politik otoriter. GSP (*Generalized System of Preferences*) yang memberikan negara berkembang fasilitas pengurangan atau pembebasan bea masuk bagi produk-produk tertentu yang diekspornya ke negara-negara maju seringkali dikaitkan dengan hak asasi manusia. Walaupun kepedulian negara maju terhadap penegakkan HAM di negara berkembang perlu diragukan, namun elit politik di Indonesia menyadari bahwa tingkat pelanggaran HAM yang tinggi akan mempermudah bagi negara maju untuk melakukan tekanan politik dan ekonomi.

Pada saat yang sama, dukungan internasional yang besar juga terjadi pada upaya pengembangan lembaga swadaya masyarakat yang bidang geraknya pada penegakkan hak asasi manusia. Kalau di awal Orde Baru kebanyakan LSM bergerak pada peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat, sejak akhir 1980an banyak bermunculan LSM yang bergerak pada advokasi yang berkaitan dengan hak warga negara (*civil rights*). Aktivisme politik di kalangan kampus, baik mahasiswa maupun kelompok intelektual, juga mulai hidup kembali setelah NKK/BKK yang dikenalkan di awal Orde Baru mulai dilanggar secara sistematis oleh kalangan kampus. Hal ini sekaligus membawa implikasi pada pengembangan wacana tandingan (*counter discourse*) yang semakin kuat untuk menekan wacana otoritarianisme politik yang dikampanyekan penguasa Orde Baru.

Selain itu, korporatisme negara juga mulai mengalami pengeroposan dari dalam. Hal ini ditandai dengan adanya kelompok-kelompok masyarakat, terutama kelompok profesi, yang berhasil membangun pluralitas representasi kepentingan mereka tanpa berhasil dikekang negara. Munculnya AJI (Asosiasi Jurnalis Independen) sebagai alternatif terhadap PWI, menyusul pembredelan majalah *Tempo*, merupakan salah satu contoh.

Puncak dari kelangkaan sumber daya politik Orde Baru adalah kelangkaan sumber daya ekonomi yang datang secara tiba-tiba. Tatkala Indonesia masih terbuai dengan sanjungan Bank Dunia yang menobatkan ekonomi Indonesia sebagai salah satu keajaiban (*economic miracle*), tiba-tiba saja krisis moneter melanda Asia Tenggara. Dengan fundamentalisme ekonomi yang sangat rentan, krisis moneter ini berakibat pada krisis ekonomi yang berkepanjangan di Indonesia.

Krisis ekonomi ini pada gilirannya mempersulit pemerintah Orde Baru dalam membangun klientelisme ekonomi yang selama ini diandalkan untuk membeli loyalitas rakyat. Krisis ekonomi telah menjadikan anggaran negara defisit, dan proyek-proyek pembangunan dari pemerintah menyusut drastis. Dalam konteks kelangkaan sumber daya ekonomi ini, pengelolaan sumber daya ekonomi menjadi sorotan publik, dan sentralisasi ekonomi juga mulai digugat; serta setiap kebijakan alokasi sumber daya ekonomi dipertanyakan. Krisis ekonomi ini seakan memotong tangan kanan Orde Baru dalam memobilisasi loyalitas rakyat kepada negara, dan dalam mengendalikan perilaku rakyat. Inilah puncak dari krisis legitimasi politik Orde Baru yang diikuti dengan pengunduran diri Suharto dari jabatan presiden.

- ***Keterbatasan Peluang***

Salah satu ujung tombak gerakan reformasi politik 1998 ini adalah gerakan politik massa yang diwarnai dengan berbagai bentuk kekerasan massa yang menggerogoti basis legitimasi ekonomi, politik dan kultural rejim Orde Baru. Walaupun mungkin rejim ini belum benar-benar lumpuh, namun Suharto sebagai pucuk pemerintahan telah tergusur. Dengan kata lain, jasa gerakan dan kekerasan massa tidak bisa diabaikan begitu saja dalam meruntuhkan kepemimpinan politik otoriter di tahun 1998.

Namun, tatkala Suharto sudah turun, gerakan dan kekerasan massa terus berlanjut. Peristiwa 'perebutan kepemilikan' (penjarahan), 'parlemen jalanan' (demonstrasi/ kerusuhan), peradilan massa, dan juga 'kriminal kolektif' yang

terjadi dalam beberapa bulan terakhir ini merupakan sederet contohnya. Konflik bernuansa kekerasan bukan semata terjadi secara vertikal (antara masyarakat dan negara), tetapi juga terjadi secara horisontal (antar kelompok dalam masyarakat). Seperti yang telah banyak terjadi belakangan ini, bukan saja antara demonstran (masyarakat) dengan militer (negara), tetapi juga antara demonstran (masyarakat) dengan kontra-demonstran (masyarakat). Kondisi ini akan menghambat proses demokratisasi yang membutuhkan penggalangan kekuatan masyarakat secara maksimal.

Saya mengajukan argumen di sini bahwa berbagai bentuk kekerasan yang muncul sejak Orde Baru dan yang muncul belakangan ini (1998) melibatkan negara di dalamnya. Hal ini bukan semata-mata dikembangkan dari posisi negara sebagai satu-satunya institusi yang secara sah berhak menggunakan kekuatan pemaksa, namun juga karakter rejim Orde Baru yang menstimulasi munculnya kekerasan di tingkat negara maupun di tingkat masyarakat.

Dalam negara yang demokratis sekalipun, negara mempunyai keabsahan untuk menggunakan kekerasan. Wolf dalam Toit (1990: 92) mengilustrasikan hal ini secara jenaka. "*Thus, murder is an act of violence, but capital punishment by a legitimate state is not; theft or extortion is violent, but the collection of taxes by a legitimate state is not*".³ Tatkala sebuah pembunuhan terjadi, dan yang melakukan adalah aparat negara atas nama konstitusi, maka hal itu menjadi sebuah keabsahan, atau bahkan sebuah kepahlawanan. Namun, tatkala pembunuhan itu dilakukan oleh anggota masyarakat, itu adalah sebuah kriminalitas. Tatkala sebuah perampokan terjadi, maka itu adalah sebuah kekerasan-kriminal. Namun, jika 'perampokan' itu dilakukan oleh petugas pemungut pajak yang memaksa masyarakat untuk membayar pajak, maka itu adalah pelaksanaan kepentingan publik.

Ilustrasi di atas menggambarkan bahwa legitimasi adalah sentral dalam penggunaan kekerasan. Dan negara adalah kekuatan sah untuk menggunakan kekerasan itu. Oleh karena itu, tatkala para politisi berupaya untuk memperoleh kekuasaan, pada akhirnya mereka juga akan menikmati penggunaan kekuatan pemaksa. Seperti yang dikatakan C.Wright Mills, bahwa "*all politics is a struggle for power; the ultimate kind of power is violence*".⁴

³ Wolff dalam André du Toit (1990), "Discourse on Political Science", dalam Mangayi, N.C. & André du Toit (ed, 1990), *Political Violence and the Struggle in South Africa*, (New York, St. Martin's Press, 1990), hal.92.

⁴ C Wright Mills, *The Power Elite* (New York, 1956), disadur dari André du Toit (1990).

Namun, adalah terlalu sederhana untuk mempersamakan kekuasaan dan kekerasan. Bisa saja terjadi dua hal ini dalam posisi yang berbanding terbalik. Tingginya intensitas penggunaan kekerasan justru menunjukkan adanya kelangkaan kekuasaan (Hannah Arendt: 1970).⁵ Tatkala pemerintah menghadapi krisis legitimasi dan dukungan politik, maka tidak ada cara lain bagi pemerintah untuk membangun loyalitas selain dari penggunaan kekuatan pemaksa. Demikian juga sebaliknya, tatkala tidak ada cara demokratis bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah, maka cara-cara anarkis adalah peluangnya. Dalam konteks inilah saya kira berbagai bentuk kekerasan yang terjadi di Indonesia belakangan ini bisa dipahami.

Negara di era Orde Baru yang menguasai hampir seluruh lanskap politik membuat masyarakat tidak mempunyai peran, termasuk untuk mengurus diri mereka sendiri. Interaksi antar komunitas juga tidak terlepas dari berbagai bentuk intervensi negara. Hal ini dilakukan negara melalui politik perijinan yang bernuansa ideologi sempit, juga penggunaan istilah SARA yang berisi pelarangan dialog dan pematangan masyarakat untuk bermasyarakat. Padahal, dialog semacam ini untuk menjembatani dan memahami berbagai macam perbedaan sangat diperlukan dalam masyarakat yang plural seperti Indonesia. Hal ini mengakibatkan derajat kemampuan masyarakat untuk menyelesaikan konflik antar mereka mengalami penurunan yang drastis.

Negara yang dominan yang dijalankan oleh rejim otoriter membuat masyarakat tidak mempunyai akses untuk menembus otoritas negara. Lumpuhnya mekanisme demokrasi membuat masyarakat tidak mempunyai kemampuan tawar (negoisasi) yang memadai dalam menghadapi kekuasaan negara. Hal ini mengakibatkan kekerasan massa menjadi alternatif yang paling memungkinkan bagi masyarakat untuk melakukan tawar menawar kepada negara. Demonstrasi sekitar Mei 1998 merupakan contoh nyata. Tatkala parlemen formal tak berfungsi, maka parlemen jalananlah yang menggantikannya.

Namun, terorisme negara bukan saja dilakukan langsung oleh instrumen kekerasan negara seperti militer, tetapi juga seringkali dilakukan dengan meminjam kekuatan teror suatu kelompok masyarakat untuk menteror

⁵ Hannah Arendt, *On Violence*, London, 1970

masyarakat lainnya. Ini barangkali dimaksudkan oleh negara untuk 'cuci tangan'. Namun, hal ini mendorong kelompok lain untuk melakukan teror balasan. Dengan kata lain, negara membangun *state-sponsored* atau *state-tolerated terrorism*. Hal ini semakin memperumit upaya untuk melakukan konsolidasi politik di tingkat masyarakat yang sangat diperlukan dalam proses demokratisasi.

Penutup

Sekali lagi, memaksa Suharto turun, ternyata tidak lebih sulit dibandingkan membangun pilar-pilar demokrasi di tengah reruntuhan puing-puing otoritarianisme politik. Bahkan, hal ini menjadi lebih pelik lagi tatkala pilar-pilar demokrasi itu harus dibangun di sela-sela pilar otoritarianisme. Tugas berat yang diemban reformasi politik masih sangat besar.

"Suharto is gone. His 'New Order' regime remains. But it is undermined and disintegrating. ... So while common people suffer, various factions of the elite quarrel, and the market and the West hesitates ..." (Olle Tornquist 1998).

Siapa pun yang memimpin reformasi, beberapa permasalahan mendasar di era demokratisasi politik harus dijawab (Oksenberg dan Dickson 1991). Pertama, perlu mendisiplinkan lembaga-lembaga kontrol otoriter yang terlanjur sangat kuat di era Orde Baru yang potensial menghancurkan reformasi politik. Kedua, perlu mengembangkan institusi-institusi untuk menampung ledakan partisipasi yang meningkat tajam pasca pengunduran diri Suharto dari posisi presiden. Ketiga, harus menjaga integrasi nasional dengan cara-cara persuasif, dan terakhir, mengembangkan hubungan luar negeri yang kondusif bagi reformasi. Ini adalah pekerjaan berat yang seringkali bersifat kontradiktif antara satu dengan lainnya.

Daftar Pustaka

- Anderson, Bennedict, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", *Journal of Asian Studies*, Vol.XLII, No.3, 1983, pp. 477-496.
- Arendt, Hannah, *On Violence*, London: 1979.
- Aspinall, E., "Students and the Military: Rejime Friction and Civilian Dissent in the Late Suharto Period", *Indonesia*, No.59, April 1995, pp. 21-44.
- Bouchier, David, "The 1950s in New Order Ideology and Politics", dalam D. Bouchier and J. Legge, eds., *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne, 1994.
- Emmerson, Donald K. (1978), "The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength", dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- , "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey*, Vol.XXIII, No.11, November 1983, pp. 1220-1241.
- Hadiz, Vedi R., "Challenging State Corporatism on the Labour Front: Working Class Politics in the 1990s", dalam D. Bouchier and J. Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash university, Melbourne, 1994.
- Heryanto, Ariel, *Discourse and State Terrorism*, disertasi PhD. di Monash University, 1993.
- Jackson, Karl D., "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.

Daftar Pustaka

- Anderson, Bennedict, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", *Journal of Asian Studies*, Vol.XLII, No.3, 1983, pp. 477-496.
- Arendt, Hannah, *On Violence*, London: 1979.
- Aspinall, E., "Students and the Military: Rejime Friction and Civilian Dissent in the Late Suharto Period", *Indonesia*, No.59, April 1995, pp. 21-44.
- Bouchier, David, "The 1950s in New Order Ideology and Politics", dalam D. Bouchier and J. Legge, eds., *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne, 1994.
- Emmerson, Donald K. (1978), "The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength", dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- , "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey*, Vol.XXIII, No.11, November 1983, pp. 1220-1241.
- Hadiz, Vedi R., "Challenging State Corporatism on the Labour Front: Working Class Politics in the 1990s", dalam D. Bouchier and J. Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash university, Melbourne, 1994.
- Heryanto, Ariel, *Discourse and State Terrorism*, disertasi PhD. di Monash University, 1993.
- Jackson, Karl D., "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.

- King, Dwight Y., "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?", dalam Benedict Anderson and A. Kahin, eds., *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1982
- Hart, J. 't Hart, "Aspects of Criminal Justice", dalam Hans Thoolen, ed., *Indonesia and the Rule of Law: Twenty Years of 'New Order' Government*, London: Frances Pinter, 1987.
- Liddle, R. William, "Suharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", in *Pacific Affairs*, 58, Spring 1985, pp. 68-90.
- , "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases", in *Comparative Politics*, January 1987, pp.127-146.
- , "Improvising Political Cultural Change: Three Indonesian Case", makalah dipresentasikan pada *the Conference on "Indonesian Culture: Asking the Right Questions"*, 28 September - 4 October 1991, Flinders University, Adelaide.
- , "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia", dalam Taylor, Robert Taylor, ed., *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- MacIntyre, Andrew, *Business and Politics in Indonesia*, Sydney: Allen and Unwin, 1990.
- MacIntyre, Andrew, "Power, Prosperity and Patrimonialism: Business and Government in Indonesia", dalam MacIntyre Andrew, ed., *Business and Government in Industrialising Asia*, Sydney: Allen and Unwin, 1994.
- Oksenberg, Michel dan Bruce J. Dickson "The Origins, Processes and Outcomes of Great Political Reform: A Framework of Analysis", dalam Danwart A. Rustow dan Kenneth Paul Erickson, *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, New York: Harfer Collins Publisher, 1991.

- Pabottinggi, Mochtar, "In the Absence of Autocentricity: The Case of Historical Preclusion of Democracy", makalah dipresentasikan pada *International Conference on "Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects"*, LIPI, Jakarta, 12-14 Agustus 1998.
- Toit, Andre du, "Discourse on Political Science", dalam Mangayi, N.C. & Andre du Toit, ed, *Political Violence and the Struggle in South Africa*, New York: St. Martin's Press, 1990.
- Tornquist, Olle, "The Indonesian Lesson", makalah dipresentasikan pada *International Conference on "Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects"*, LIPI, Jakarta, 12-14 Agustus 1998.